

# Fondo de Garantías para MIPYMES AgroGanaderas. Nuevo Instrumento para el Desarrollo Rural

Ignacio Servian Renna

**NUEVOS APORTES  
PARA LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN PARAGUAY**



## Siglas y Abreviaturas

ALIGA	Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financiera
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
BCP	Banco Central del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilidadación
FG	Fondo de Garantía
FOGAG	Fondo de Garantía para MIPYMES Agrícolas y Ganaderas
FECOPROD	Federación de Cooperativas de la Producción
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FC	Fondo de Capitalización
IFIP	Instituciones Financieras Públicas
IMFs	Instituciones de Microfinanzas
IFIs	Instituciones Financieras
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
MH	Ministerio de Hacienda
MF	Microfinanzas
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PPR	Programa Paraguay Rural (FIDA-MAG)
SIGEST	Sistema de Gestión para el Desarrollo del Sector Rural

## Resumen Ejecutivo

Las experiencias de los micro créditos como mecanismo de apoyo a la pequeña producción y a los pequeños negocios, se inician en los años setenta en diversos países en desarrollo. En los años ochenta se unen a este mecanismo las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que actúan garantizando y gestionando los recursos financieros para sectores tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Sin embargo, este sistema de microfinanzas ha tropezado con obstáculos de la oferta de créditos, de la demanda de créditos y problemas institucionales. Ante ello, muchos países han ensayado innovaciones financieras que permitan seguir sustentando el microcrédito a través de la creación de Redes de Microfinanzas y Fondos de Garantías (FGs) para Microcréditos. En América Latina, los FGs se originan en los años noventa.

Existen diversas modalidades de operación de los FGs, pero no se ha podido determinar, cuál de ellas ha resultado ser la más exitosa. En América Latina, la capitalización de los FGs se ha realizado mayoritariamente con fondos públicos o de la cooperación internacional, y por lo tanto con gran ausencia del sector privado. En el 2009, se crea el primer FG regional: el Fondo de Garantías del MERCOSUR.

En el Paraguay, la Ley 606/95 crea el *Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*. Se establece que el mismo dependerá del Poder Ejecutivo, quien lo hará operativo a través del Ministerio de Hacienda, y luego vía las Instituciones Financieras (IFIs). La capitalización de este fondo se realizará a través del Presupuesto General de la Nación y/o la cooperación internacional. Esta ley llega recién a reglamentarse en el año 2009, y hasta el momento se encuentra sin implementación efectiva.

Esta Nota de Política propone crear un Fondo de Garantías para Mypimes agrícolas y ganaderas (FOGAG) cuyo objetivo es mejorar el bienestar de las familias campesinas, vía financiamiento de pequeñas unidades productivas que tengan proyectos de negocios rentables y sostenibles, en armonía con el medio ambiente. El modelo elegido para el FOGAG será, en un principio, cerrado para luego abrirse a un conjunto de instituciones financieras. Estará dirigido, principalmente a cooperativas de producción y a organizaciones campesinas.

El oferente del servicio del FOGAG, será en principio el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), institución de financiamiento público, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El CAH tiene una red de 72 sucursales en todo el país, y a partir del 2008 ha iniciado un proceso de reestructuración interna para incrementar su participación financiera en la Agricultura Familiar Campesina.

Se proponen dos modelos para operar el FOGAG para los créditos a las mipymes agropecuarias. En el Modelo 1 se trabaja directamente con el CAH, con la aprobación de planes de negocios viables y un fácil monitoreo del crédito por parte del CAH. Se debe discutir el porcentaje de cobertura de los créditos por parte del fondo de garantía y se debe controlar la tendencia a la baja de tasas de interés que desaliente la participación de instituciones financieras (IFIs), principalmente de instituciones de Microfinanzas (IMFs).

En el Modelo 2 el FOGAG opera con un *Pool* de intermediarias financieras. Las ventajas se encuentran en una menor burocracia estatal y mayor diversificación y competencia entre las IFIs. Sin embargo no todas las IFIs tienen experiencia en las operaciones de microcréditos rurales y si poseen reglas rígidas de créditos (Basilea 1 y 2), que en un segmento de alto riesgo como el de pequeños emprendimientos rurales, podrían no querer afrontar riesgos de financiar a Planes de Negocios muy pequeños e inestables. Este problema no se da en el caso del CAH y de las IMFs.

Para contar con un FOGAG, se deberá sancionar una Ley de la Nación que debe contemplar en su marco regulatorio aspectos relativos a las formas de endeudamiento, a los modelos de garantía a adoptarse, a los planes de negocios de los beneficiarios, a la función de fideicomiso y los niveles de garantía de los créditos, a los montos mínimos de créditos, a los reaseguros, fondos iniciales, posibilidad de emisión de títulos-valores y compra de bonos del tesoro.

Los Fondos de Garantía, no son instrumentos blindados que tienen garantizadas su existencia. La sostenibilidad de los mismos dependerán de una serie de factores, tales como: la participación del Gobierno a fin de determinar claramente las reglas de juego, además de un férreo control en lo que respecta a la transparencia, solvencia y requerimiento de capital.

En cuanto a su implementación, el FOGAG, produciría impactos en cada uno de los actores o participantes de la cadena de producción, desde el aparato público hasta el último empleado de los pequeños productores rurales. Por lo tanto una mala implementación del FOGAG tendría un efecto perverso también en la misma cadena, y generaría falta de credibilidad, e incluso llegando a poner en duda cualquier otro nuevo emprendimiento semejante en el futuro.

Gracias al FOGAG, es posible hacer sujetos de crédito a aquellos pequeños productores rurales, que actualmente no lo son, por la falta de Garantías o Colateral, limitando así su capacidad de crecimiento, productividad y generación de empleo.

## Introducción

El Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES), fue creado y consensuado a en su momento a fin de que el mismo fuera una hoja de ruta, para el Nuevo Gobierno del Paraguay, con el fin de avanzar hacia el desarrollo económico, con equidad social.

Este Plan, contempla la implementación y coordinación de políticas públicas, tendientes a facilitar la transparencia, eficiencia y justicia social, como elementos fundamentales, para la consolidación de las instituciones democráticas.

El Plan contempla ocho pilares básicos:

- Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas.
- Desarrollar un Sistema Financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones.
- Mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente.
- Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos.
- Realizar una Reforma Agraria integral con reactivación de la agricultura familiar.
- Impulsar el desarrollo de la infraestructura;
- Fortalecer la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión;
- Generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social.

Esta Nota de Política hace referencia al segundo pilar: desarrollo de un sistema financiero sólido e incluyente. En particular se pone énfasis en el acceso al crédito de pequeños negocios rurales que, debido a la baja permeabilización financiera, ha sido históricamente excluido del financiamiento formal.

Como principal obstáculo para la inclusión de este segmento del sector productivo rural al financiamiento, se encuentra la falta de garantías o colateral que permita a las instituciones financieras, en general, otorgar créditos tanto en plazos, como a tasas de interés razonable.

En vista a ello, y con el objetivo de dar solución a esta problemática se plantea la implementación de Fondos de Garantía para las Micro y Pequeñas Empresas Rurales.

Se propone, aquí, la utilización de los Fondos de Garantía Agrícola Ganadero (FOGAG), como una forma de facilitar el acceso al crédito de pequeños emprendimientos rurales, calificados previamente como rentables y sostenibles por la institución prestataria.

En un principio, la institución destinataria del citado Fondo de Garantía será el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), institución de financiamiento de carácter público-autárquico con una gran presencia en el sector rural, y en particular con los pequeños productores. Ello, sin tener en cuenta que en el futuro el Fondo Ganadero (FG), otra institución financiera pública, pueda participar de este mismo sistema, así como por otras instituciones financieras interesadas.

El Paraguay, si bien cuenta actualmente con la legislación que habilita a funcionar a los Fondos de Garantías, no existe aun ninguno en funcionamiento. Esta Nota de Política tiene por objetivo proponer Modelos de Fondo de Garantías, para el Sector Agropecuario con el fin de incrementar la productividad de los pequeños productores rurales y contribuir a mejorar la calidad de vida en el interior del país



## Microfinanzas y fondos de garantías

En toda economía, una pieza fundamental para el desarrollo de toda organización productiva es el recurso escaso DEL Capital Financiero. La carencia de este factor se hace más evidente en economías de características rurales y poco industrializadas.

En este sentido, se han buscado mecanismos financieros, tendientes a lograr que estos flujos de capitales logren la mayor permeabilización posible a través de la banca (internacional y nacional) especializada en el área de las Microfinanzas.

Es aceptado, globalmente, que una de las estrategias en la lucha contra la pobreza pasa por lograr financiar pequeños emprendimientos productivos, a través del financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Las Microfinanzas se han desarrollado a partir de la creación de importantes instituciones, tales como el Bank Dagang en Bali (1970), el Opportunity International en Colombia (1971), la Acción Internacional en Brasil (1973) y el Grameen Bank en Bangladesh (1976). Este último ha financiado, con más de 3.000 millones de dólares, la creación de sistemas de Grupos Solidarios, a cerca de 2,4 millones de prestatarios en condiciones de pobreza.

Por otra parte, en los años ochenta, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) han experimentado un importante avance, creando alianzas con bancos locales, para que estos proporcionen los recursos financieros, mientras que ellas, proporcionaran las garantías y la gestión de los recursos financieros transferidos, logrando de este modo penetrar a nuevos segmentos de mercado anteriormente excluidos.

Las Microfinanzas, no obstante han tropezado con obstáculos de no fácil solución, mismos que están relacionados a tres áreas del mercado: obstáculos de oferta, obstáculos de demanda y problemas institucionales.

La primera de ellas hace relación al mercado objetivo de las instituciones de Microfinanzas, que por lo general está conformado por personas de bajos ingresos, bajo nivel de educación y salud.

Dentro de este apartado existen otras características que limitan e incrementan el riesgo crediticio tales como: estar fuera de la economía formal, no poseer colaterales o garantías, y donde la principal garantía de repago está dada por el Flujo de Caja que se logre generar.

En segundo término, y en lo que respecta a las instituciones de Microfinanzas que proveen los recursos financieros, estas también cuentan con limitantes en su gestión, tales como: llegar en calidad, cantidad y sostenibilidad al prestatario.

El tercer obstáculo lo constituye el marco regulatorio, que debe poseer características específicas para este tipo de instituciones de manera a potenciarlas en el mercado de alto riesgo en las que se desenvuelven.

Dadas las virtudes del Microcrédito y las características de este tipo de mercado en particular, muchos países se han orientado a la generación de innovaciones financieras que permitan su desarrollo, tales como la generación de Redes de Microfinanzas y la creación de Fondos de Garantías para Microcréditos.

En este sentido, en Latinoamérica se ha realizado un importante esfuerzo para incrementar la

Profundización Financiera, con la utilización de los Fondos de Garantías como mecanismo de acceso al crédito de las MIPYMES en particular, a partir de los años noventa.

## Características de los Fondos de Garantía

Los FGs y las Microfinanzas, se encuentran estrechamente vinculados, puesto que los FGs son parte de la misma evolución de la Microfinanzas, en la búsqueda de alcanzar a los sectores excluidos del Sistema Financiero, con innovaciones propias.

La Cooperación Alemana GTZ/ FONDESFI en su material *Fondo de Garantía (2002)*, informa sobre la existencia de varias modalidades de FGs implementadas, las cuales incluso podrían ser combinadas creando modelos híbridos.

Entre los diferentes modelos esbozados por GTZ es posible mencionar los siguientes: modelo de garantías directas e indirectas, modelo individual y de cartera, modelo fondeado y no fondeado, modelo de sistema abierto y dirigido, modelo ex ante y ex post, y un modelo intermedio.

En el Modelo de Garantía Directa se propone que la Agencia de Cooperación o entidad que establece el FG actúe directamente como garante; y en el caso de existir algún incumplimiento de repago, el FG se hace cargo hasta un porcentaje establecido. En tanto, en el de Garantía Indirecta una tercera institución es la encargada de administrar los fondos por cuenta de la Cooperación.

En el caso del Modelo Individual, la presentación del cliente es por parte de una Institución Financiera al FG. Estos clientes son por lo general pequeñas y medianas empresas (PYMES), a las cuales se les exige cumplir con otros requerimientos de la institución financiera. Así si el préstamo es otorgado, los prestatarios deben pagar una cuota por el usufructo del FG.

En tanto el Modelo de Cartera hace simplemente referencia a grupos o gremios donde se establecen irán dirigidos los créditos con las mencionadas garantías.

Los Modelos Fondeados y No Fondeados, hacen relación a la fuente de financiación, utilizada para los FG. En el primer caso, el fondeo del FG lo pueden hacer un Banco Central, instituciones bancarias, así como también instituciones no bancarias. En el caso de los no fondeados el Gobierno o la Cooperación Internacional financian el fondo, pero los FG son administrados por los mismos bancos compartiendo el riesgo.

En cuanto a los modelos Abierto y Dirigido (o Cerrado), el primero hace referencia a si el FG se encuentra dirigido a un grupo objetivo específico, el segundo, a si se encuentra abierto al público en general.

Los sistemas ex ante y ex post, hacen alusión a las garantías otorgadas a los créditos, con anterioridad o posterioridad a las presentaciones hechas a los bancos.

Finalmente, el Modelo Intermedio, es la modalidad en la cual el FG otorga las garantías para el crédito a un banco y este otorga el crédito a una Institución de Microfinanzas, quien a su vez se encarga de transferir el crédito a las PYMES, como también el cobro del costo de la utilización de las garantías, rubricando para ello un Acuerdo de Garantía con el FG.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la publicación, *Alternativas Operativas del Sistema de Garantías de Crédito para las MIPYMES (2007)*, informa que aun resulta difícil determinar a ciencia cierta cuál de los modelos es el más exitoso. No obstante, entre las principales características que tienen o han tenido los FGs durante su desarrollo en la región, es posible de destacar las siguientes:

- Los FG, a finales de los 90s fueron sometidas a estricto control y supervisión financiera, por parte del ente regulador, transparentando y profesionalizando los mismos.



- El peso de estos dentro del Sistema Financiero no es realmente significativo, a excepción de los de Colombia, Chile y México.
- La capitalización o financiamiento de los FGs, ha sido principalmente con fondos públicos o de la Cooperación internacional, mostrándose una gran ausencia del capital privado, con la excepción de la Argentina.
- Recientemente los FG han alcanzado su sostenibilidad, diferenciándose de lo que sucedía con los primeros modelos de principio de los 90s en Latinoamérica.
- Debido a que estos fondos van dirigidos principalmente a MIPYMES, los montos promedio de los préstamos se encuentran entre USD 2.400 y USD 18.000.

Por otra parte es importante considerar que pese a los avances de los FGs, siempre existe una importante exposición al riesgo, la que deberá ser evaluada cuidadosamente a fin de asegurar la sostenibilidad de los mismos.

Entre los esfuerzos recientes de formación de Fondos de Garantías a nivel regional, se encuentra la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía (ALIGA), que tuvo sus inicios en julio de 2008 en San Miguel de Tucumán Argentina, y que posteriormente dio lugar al Fondo de Garantías del MERCOSUR, a partir de 2009.

En este sentido ALIGA, se ha comprometido a proporcionar al Fondo de Garantía apoyo técnico en las áreas específicas, tales como la provisión de estatutos, reglamentos y manual operativo. Este fondo debe contar con USD 100 millones y está integrado, en cuanto a contribución de los países, de acuerdo al siguiente porcentaje: 1% Paraguay, 2% Uruguay, 27% Argentina y 70% el Brasil.

Es importante destacar, que este Fondo de Garantía tendrá una cobertura hasta el 80% del valor del préstamo, y se desempeñará como una entidad de reaseguro de Segundo Piso, de las entidades de garantías de los países miembros, pudiendo además brindar garantías directas, según sea el caso.

### Principales aspectos legales y normativos del Fondo de Garantía en Paraguay

En el Paraguay existe un antecedente de conformación de un FG: el *Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* creado por la Ley 606/95. En ella se establece que el mismo dependerá del Poder Ejecutivo, quien lo hará operativo a través del Ministerio de Hacienda, y luego vía las Instituciones Financieras (IFIs). El mismo contará en un principio con un capital de G. 2.000.000.000, (aproximadamente USS 445.000), provistos con fondos del Presupuesto General de la Nación u Organismos Internacionales.

El Comité Ejecutivo del FG estará compuesto por 5 (cinco) miembros titulares y 5 (cinco) suplentes, asignados respectivamente por las siguientes Instituciones: Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Banco Central del Paraguay (BCP), Confederación Paraguaya de Cooperativas y la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (APYME). En tanto los miembros del Comité Ejecutivo no podrán recibir remuneración alguna y serán reemplazados cuando sus instituciones lo determinen.

Se establece que el FG dará un máximo de 80% de garantía para préstamos de hasta 400 (cuatrocientos) jornales diarios mínimos legales para actividades diversas, y el 50% de garantía para préstamos de hasta 4.000 jornales diarios mínimos legales, para actividades diversas no especificadas en el capital. Las proporciones intermedias serán establecidas en el reglamento.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (agropecuarias, forestales, industriales, artesanales, comerciales o de servicios) beneficiarias podrán ser de características unipersonales, sociedades

de cualquier naturaleza o asociaciones gremiales que soliciten créditos a entidades bancarias y financieras, a fundaciones, organismos no gubernamentales, y cooperativas. En tanto la garantía deberá ser solicitada por las IFIs a favor de las mencionadas instituciones.

Las IFIs son las que concederán el crédito según su criterio y en función de normas de riesgos establecidas por la Banca Central. Así mismo determinarán los proyectos que gozaran o no de las Garantías en cuestión.

El costo de la garantía será del 2% anual para las empresas que soliciten el 80% de garantía y del 4% anual para las empresas que solicitan el 50%, todos pagaderos en forma anual. Los ingresos provenientes de tales conceptos serán para la sustentabilidad del FG, luego de desembolsados los gastos administrativos.

Por otra parte a mediados del 2009, es emitida la resolución N 2.196/09 por la cual se reglamenta la Ley 606/95. Esta Resolución plantea, principalmente, asignar un Agente Fiduciario que se encargara de la administración del FG, que deberá ser una Banca Pública de Segundo Piso, en este caso la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), como encargada de desarrollar la gestión administrativa, operativa y financiera del FG, en función de los criterios establecido por el Comité Ejecutivo.

Este comité podrá transferir hasta un 30% de los recursos en forma de fondos rotatorios para cubrir garantías de immediatez, las que serán habilitadas por el Ministerio de Hacienda. El FG, solo cubrirá el capital insoluto del crédito, no así los intereses moratorios y gastos judiciales generados por el no pago del crédito.

Por otra parte, el FG, solo podrá ser destinado a garantizar explotación de línea de productos, gastos corrientes del negocio, proyectos de inversión y expansión, gastos de bienes de capital, materia prima e insumos. En tanto no podrá garantizar tecnologías no limpias, reestructuración de deuda, transferencia de activos, compra de acciones y bonos, pagos de prestaciones sociales, compra y refacción de viviendas e vehículo de uso personal.

Es importante resaltar que el citado Agente, tendrá a su cargo la función de evaluar y habilitar a las IFIS que están regidas por la Ley 811 Ley de Bancos e Instituciones Financieras, en tanto que las que no están regidas por esta Ley, serán habilitadas en función de los resultados de auditorías externas y otros requisitos que el Agente Fiduciario establezca.

El Fondo de Garantía creado por la ley 606/95 no cuenta aún con actividades, y se siguen estudiando varias alternativas para su implementación efectiva.

## **Propuesta de Fondo de Garantía para MIPYMES Agrícolas y Ganaderas (FOGAG)**

### **Objetivo y Características del FOGAG**

El principal fin de este fondo es el de mejorar el bienestar de las familias campesinas, vía financiamiento de pequeñas unidades productivas que tengan proyectos de negocios rentable y sostenible, en armonía con el medio ambiente.

Con la creación del FOGAG, se busca apuntalar el desarrollo de un sistema de Microfinanzas Rurales seguro y eficiente, con el objeto de ofrecer servicios financieros de calidad a todos los pequeños establecimientos agrícolas y ganaderos. Al mismo tiempo busca ser un insumo estratégico para la implementación de la Reforma Agraria y el Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013)

Los Modelos propuestos, han sido diseñados acordes al grado de desarrollo financiero del país y al grado de cultura financiera de sus participantes. Los Modelos propuestos de FOGAG, serán en un principio de carácter cerrado y posteriormente podrían tener un carácter abierto, incluyendo a un *Pool* de instituciones financieras (IFIs). Además será fondeado, ex ante, e individual, según la clasificación de la GTZ mencionada con anterioridad.

### **Definición de grupos objetivos demandantes del servicio de FOGAG**

El grupo objetivo del FOGAG, lo constituyen las MIPYMES del Sector Rural, en particular aquellas que por diversos motivos no cuentan con la garantías necesarias, para ser sujetos de crédito, pero no obstante poseen un Plan de Negocios rentable y sostenible.

El FOGAG en principio estará dirigido, principalmente, a las Cooperativas de Producción agremiadas en la FECOPROD y a Organizaciones Campesinas elegibles, según proyectos específicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como ser el Proyecto Paraguay Rural, financiado por el Estado o algún Organismo de Cooperación Internacional (Modelo cerrado).

Las Cooperativas de Producción, según datos del Instituto Nacional de Cooperativismo (IN-COOP), basados a los estados contables de las 30 cooperativas de producción más grandes del país (de las cuales 20 son del tipo A y 10 del tipo B), representan 97% del total de activos de las cooperativas de producción registradas en el país. Representan el 46% del volumen total de activos del sector cooperativo, y acumulan el 11% del total de créditos del Mercado Financiero. Los activos de estas instituciones al inicio del 2009, ascendían a 4,73 billones de Guaraníes, y al cierre el ejercicio del citado año alcanzó la suma de 4,76 billones de Guaraníes.

Con el FOGAG, en un plazo de tres años, ya se podría alcanzar estimativamente a 500 Planes de Negocios, con créditos promedios de USD 2.500.

El FOGAG deberá implementarse en forma efectiva, durante los meses de agosto, setiembre, octubre, de manera tal a coincidir con tres periodos de cosechas o ciclos productivos, generando así antecedentes crediticios y formalización.

### **Características institucionales del Oferente (CAH)**

El oferente del servicio del FOGAG, será en principio el CAH, institución de financiamiento público, de características autárquicas, con personería jurídica, patrimonio y contabilidad propia, creada con el fin de financiar las actividades agropecuarias de las pequeñas unidades de producción rural. Esta institución será quien otorgue el crédito, según sus respectivas fuentes de financiamiento establecidas y en función a las garantías otorgadas por los prestatarios como complemento de garantía.

Como características institucionales, se puede destacar que si bien, esta institución data del año 1943, recién toma su personería jurídica completa en la Ley N 551/75 "Que Reestructura el Crédito Agrícola De Habilitación (CAH) y Establece su Carta Orgánica". El CAH constituye el brazo financiero del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que otorga financiamiento y asistencia técnica a microempresarios rurales.

Esta entidad no constituye una institución bancaria pública propiamente dicha porque no realiza captaciones de dinero en forma de caja de ahorros o plazos fijos, actividades propias de la intermediación financiera bancaria.

La mencionada institución mantiene su relacionamiento con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La dirección y administración de la misma está a cargo del Consejo Directivo, que es designado por el Poder Ejecutivo.

El Consejo Directivo está constituido por cinco miembros titulares y 5 suplentes, en representación de las siguientes instituciones: Banco Central del Paraguay, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Hacienda, Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra y el presidente del Crédito Agrícola de Habilidadación.

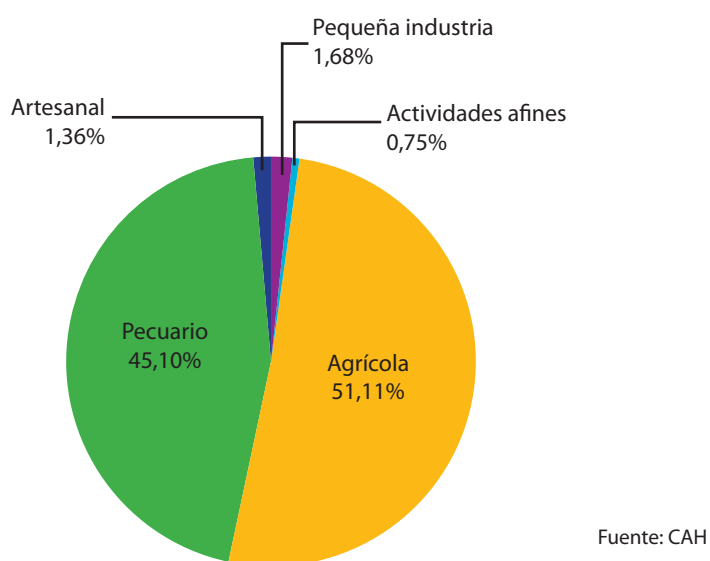
En lo referente a su gestión y desempeño, el CAH posee una red de 72 sucursales en todo el interior del país, siendo esta la de mayor cobertura y presencia financiera en el sector rural, teniendo 512 empleados.

A partir del 2008, la institución plantea definir nuevos rumbos e incrementar su participación financiera en el apoyo a la Agricultura Familiar Campesina, buscando la inclusión de esta en el proceso productivo, siempre en función del Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013).

Actualmente esta institución plantea un ambicioso plan para establecer a través del Sistema de Gestión para el Desarrollo del Sector Rural (SIGEST) un programa de calificación gradual de productores como sujeto de crédito.

Es importante destacar, que esta institución ha establecido nuevos criterios para la construcción de los Programas Operativos Anuales de las Gerencias Zonales, además de los respectivos Centros de Atención del País, durante el periodo agrícola 2008/2009.

**Grafico 1. Créditos otorgados por el CAH 2008-2009**  
**Comparativo de los Sectores financiados sobre monto total.**



### **Análisis Financiero del CAH**

El CAH, como institución de financiamiento público tiene como principal objetivo financiar a los pequeños emprendimientos rurales, en función a la Política Agraria Nacional. El mismo cuenta con una gran cantidad de sucursales en el interior y centro del país, mismos que influyen en su estructura de costo operativos, haciéndolo más elevada que las de sus pares en el sector privado, ello debido principalmente a su mayor dotación de personal técnico e infraestructura en lugares muy apartados en interior del país.

Por otra parte las tasas de interés bajas en función al riesgo, si bien hacen rentables a los pequeños emprendimientos rurales, generan números pocos positivos en términos financieros para esta institución, lo que ha generado como resultado una deuda acumulada por valor de 8.039 millones de Guaraníes, monto que representa un déficit del 14% con respecto al gasto incurrido.

Sus costos financieros, están constituidos principalmente por los intereses pagados y devengados sobre los préstamos, sean ellos de fuentes nacionales o internacionales, y representan alrededor del 25% de los gastos.

En tanto los costos operativos y de administración representan alrededor del 50% de los gastos. Estos son ocasionados por la dispersión geográfica y la dotación de personal necesaria para cubrir gran parte del país. Los gastos de funcionamiento, como ser: mantenimientos, reparaciones y utilización de combustibles, representan el 8% de los gastos. Finalmente las cargas no financieras (previsiones y depreciación), ocasionan el 17 % de los gastos.

Por otra parte, según el balance 2008, el total de los activos corrientes y no corrientes ascendían a Guaraníes 372.547.610.000, mientras que el total de los pasivos ascendían a Guaraníes 246.444.009.000, la cuenta de patrimonio a Guaraníes 126.103.601.000, descontadas la pérdidas acumuladas de Guaraníes 84.548.207.509, arrojando un resultado positivo de Guaraníes 552.618.383.

**Tabla 1. Principales Indicadores Financieros Seleccionados en %**

Indicador	2008	2009
Liquidez	4.3	4.3
Finac. de Act. Cor	76.8	76.8
Finac. de Estructura	33.8	28
Total gast.oper./Ing oper.	41.1	30.6
Gasto Ad/ totalGasto oper.	19.4	19.7
Gasto oper/ totalGasto oper.	30.2	19.1
Gasto gral/Total Gasto oper.	7.1	2.6
Gasto fin./Total Gastos oper.	23.9	20.2
Utilidad Nt/ Total Act.	1.4	-19

Fuente: CAH, 2009.

### **CAH: Orientación al Grupo Objetivo**

El CAH, es una institución con una cartera de créditos bien definida, caracterizada por financiar el sector rural, y en particular a aquellos pequeños productores que cuentan con medios de producción escasos. En función de ello articula programas con otras instituciones y la cooperación internacional y local.

La citada institución cuenta además con Convenios de Alianzas Estratégicas con entidades tales como la FECOPROD, el W. S. LLOYDS LIMITED, el MAG y la Federación Nacional Campesina (FNC) . Estos acuerdos han permitido incrementar las operaciones de crédito y mejorar la asistencia a los clientes.

La mayor parte de los créditos, son generalmente contratados por los jefes de familia (usando garantías personales), quienes buscan expandir sus pequeños negocios rurales o constituir nuevamente su Capital Operativo erosionado. Las mujeres, por su parte, actualmente poseen una mayor atención de parte de la institución, con la implementación de nuevos productos financieros como las Bancas Comunes, donde estas desempeñan un rol preponderante, proyecto este en etapa de iniciación.

En el 2009 se han desembolsado créditos por 90,8 mil millones de Guaraníes, que representa el 91% de la meta fijada para el año y se recuperaron créditos por valor de 100,3 mil millones de Guaraníes, que representa 133% de la meta establecida.

Los prestatarios con créditos vigentes se ha incrementado de 22.007 a 37.461, entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009. Esto representa un incremento del orden del 70% en período. La cartera vigente de créditos se incrementó en el período en 6.700 millones, alcanzando la suma de 175.277 millones de Guaraníes.

Los fondos son concedidos para financiar la producción y la inversión en actividades agropecuarias, forestales, artesanales y de las pequeñas agroindustrias. Estos tienen siempre un carácter complementario a los recursos propios de los productores.

En lo que a garantías respecta, del total de usuarios del CAH, el 94% posee préstamos con garantías personales, el 2% prendaria y el 4% hipotecaria.

Actualmente se otorgan préstamos con dos modalidades de financiamiento:

- Fondos Propios: Capital operativo e inversiones a corto, mediano y largo plazo.  
Tasa de Interés: 15%  
3 % adicional sobre saldo vencido
- Fondos PG-P14: Inversión y capital operativo a corto, mediano y largo plazo.  
Tasa de Interés: 15%  
Periodo de gracia de hasta 3 años.  
3 % adicional sobre saldo vencido.

En relación al Mercado Financiero el costo de oportunidad es relativo, si bien en este predominan tasas del 12% o menos para préstamos de Desarrollo, a plazos mayores a un año, estos no son otorgados a pequeños agricultores rurales a sola firma, al menos no a las tasas mencionadas.

## Posibles escenarios de implementación del FOGAG

A continuación se plantearán los dos Modelos o esquemas operativos, de acuerdo a las distintas posibilidades de articulación institucional. Estos modelos pueden ser dirigidos o cerrados para el caso particular del CAH, o bien como una segunda alternativa un modelo abierto en el cual participen un conjunto de IFIs dentro del cual sea incluido el CAH.

Estos Modelos serán descriptos en función a la Matriz FODA, adaptada a las Cinco Fuerzas propuestas por Michael Porter, de manera tal a pronosticar la viabilidad del producto, en relación a factores de carácter externos e internos, que puedan llegar a influenciarlo efectivamente.

### Modelo 1: con cuatro instituciones y FOGAG en Fideicomiso para el CAH

#### Fortalezas

- El proponente conoce al sujeto de crédito de su gremio, y colabora con este en la elaboración del *Business Plan* (Plan de Negocios) a ser presentado al CAH, según el perfil definido por el CAH y de conformidad con el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013.
- Solamente el CAH toma contacto con el FOGAG, evitando que cada uno de los prestata-

rios, se desplace desde lugares alejados del interior hasta el FOGAG, en la Capital conformando así una pirámide del financiamiento o red.

- Los créditos se otorgan en función de Planes de Negocios viables y no están dirigidos al consumo asistencialista.
- El crédito es otorgado por el CAH directamente al sujeto de crédito, evitando contratiempos, o desvíos, puesto que todo lo que implica o representa movimiento de dinero, tanto en el otorgamiento del crédito, como el pago por el uso de las garantías, se realizan vía CAH.
- En oposición con el Fondo establecido por la Ley 606/95 donde no se especifica el ámbito de aplicación, pues esta solo determina todos los rubros en términos generales a los cuales pueden ser aplicados el FG, el FOGAG, por su parte solo podrá ser destinado únicamente al sector agrícola y ganadero de pequeños productores, Con ello se facilita su control y evolución, a la par de evitar dispersar los fondos líquidos del Fondo de Garantía, que de por si son limitados en otras actividades, que no sean exclusivamente agropecuarias.
- Facilitará la formalización de los pequeños negocios rurales que se encuentran dentro del proyecto.
- Fácil monitoreo de los créditos por parte del CAH debido al importante número de sucursales con que cuenta en el interior del país, además de la asistencia técnica correspondiente.

### **Debilidades**

- Se deberá definir claramente quien hará el seguimiento del crédito, si será el CAH, los Gremios, o se realizará en forma conjunta. Sin un seguimiento permanente, el riesgo de impago será muy alto.
- Por tratarse de un producto nuevo, y sin antecedentes de su uso en el país, no se cuenta con el personal calificado y entrenado en el tema, en ninguna de las instituciones participantes.
- La necesidad de contar con Software que agilice la mecánica de funcionamiento del FOGAG en el corto plazo.

### **Oportunidades**

- Poca competencia actual en relación otros fondos por ser el primero en su tipo.
- Curva de aprendizaje más rápida que la de sus futuros competidores, debido a la experiencia en el Sector Rural de las instituciones participantes.
- Hace sujetos de crédito a pequeños productores rurales, que actualmente no lo son por falta de garantías o colateral.
- Mejoramiento de la productividad en pequeños negocios rurales.

### **Amenazas**

- Debido a que las instituciones participantes son públicas en su mayoría, esto podría llegar a presentar algún tipo de sesgo de carácter político.
- Si los porcentajes a garantizar son muy altos, los productores campesinos podrían no tener incentivos a pagar sus deudas, pues estas no están aseguradas en un alto porcentaje.



- En el mismo sentido mencionado el CAH podría llegar a relajar la evaluación del crédito, por el mismo motivo. De ello es posible deducir la importancia de una adecuada discusión del porcentaje a garantizar por parte del FOGAG si desea lograr su sostenibilidad.
- Superposición con la futura puesta en vigencia del FG propuesto por la Ley 606/95, que no delimita su campo de acción territorial.
- Tendencia a la baja de las tasas de interés, que limite las ganancias de las instituciones financieras, forzando a estas a dejar sus nichos de mercados tradicionales urbanos e incursionar en el sector micro rural, pudiendo llegar a ofrecer tasas más bajas.

### Operativa 1 del Fondo de Garantía Agrícola Ganadero FOGAG:

**Inicio:** El Gobierno o la Cooperación depositan el capital de constitución en un Fideicomiso del Estado, para el efecto en la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD: Ley 3.330/07).

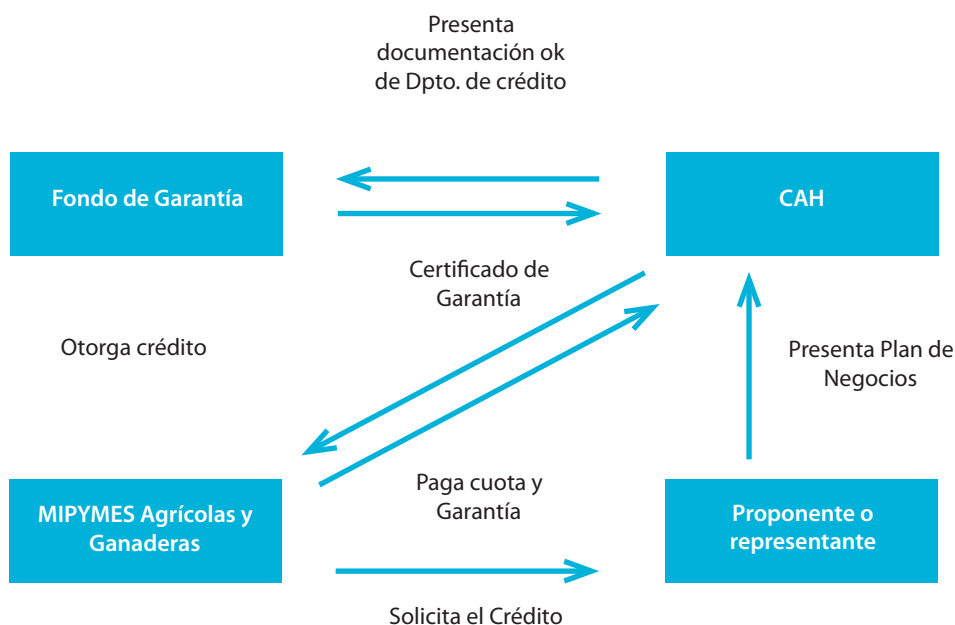
**Paso uno:** el sujeto de crédito es elegido según sus respectivos gremios, quienes a su vez elaboran el Plan de Negocios de sus proponentes y elevan al CAH.

**Paso dos:** Si es aprobado por el CAH, según sus criterios de evaluación crediticia, entonces este solicita la garantía complementaria al FOGAG (en Fideicomiso en la AFD).

**Paso tres:** En el caso de ser aceptada la solicitud del CAH, el FOGAG extiende un certificado de garantía al CAH.

**Paso cuatro:** El CAH, otorga el crédito y cobra por el costo de la garantía y la transfiere la FOGAG, en el lapso no mayor a 48 horas.

### Modelo 1





## **Modelo 2: con cuatro instituciones, utilizando Pool de IFIs y FOGAG en Fideicomiso**

Es importante destacar que debido a la similitud en términos generales entre los Modelos o Escenario 1 y 2, en las características FODA, solo se especificaran los principales aspectos que los diferencian.

### **Fortalezas**

- Menor burocracia que el aparato estatal, lo que se traduce en menor tiempo de gestión del crédito.
- Mayor diversificación y competencia entre las IFIs favoreciendo al prestatario final, con menores tasas, dando lugar a futuras licitaciones por el uso de las Garantías, favoreciendo al FG.

### **Debilidades**

- No todas las IFIs poseen experiencia en el manejo del Microcrédito en el Sector Rural, en particular de pequeños productores rurales, a excepción del CAH y las Instituciones de Microfinanzas (IMFs), que si las poseen.
- Los pequeños establecimientos rurales necesitan además del crédito, asesoramiento técnico permanente, servicio este, que no es ofrecido actualmente por la banca clásica.

### **Oportunidades**

- Posibilidad de incremento de su cartera crediticia y venta de algunos servicios financieros extras como ser tarjetas de debito, operaciones de remesas, etc..

### **Amenazas**

- Las IFIs, poseen reglas rígidas establecidas por el Banco Central del Paraguay (BCP) (Basilea 1 y 2), y en un segmento de alto riesgo como es el sector de pequeños emprendimientos rurales, podrían no querer afrontar riesgos de financiar a Planes de Negocios muy pequeños e inestables. Este problema no se da en el caso del CAH y de las IMFs.

## **Operativa 2**

**Inicio:** El Gobierno o la Cooperación depositan el capital de constitución en un Fideicomiso del Estado, para el efecto en la AFD.

**Paso uno:** el sujeto de crédito es elegido según sus respectivos gremios o en forma independientemente, quienes a su vez elaboran el Plan de Negocios de sus proponentes y elevan al Pool de IFIs.

**Paso dos:** Si es aprobado por las IFIs, según sus criterios de evaluación crediticia, entonces este solicita la garantía complementaria al FOGAG (en Fideicomiso en la AFD).

**Paso tres:** En el caso de ser aceptada la solicitud de las IFIs, el FOGAG extiende un certificado de garantía a las mismas.

**Paso cuatro:** Las IFIs, otorgan el crédito y cobran por el costo de la garantía y la transfieren al FOGAG, en un lapso no mayor a 24 horas.

## Modelo 2

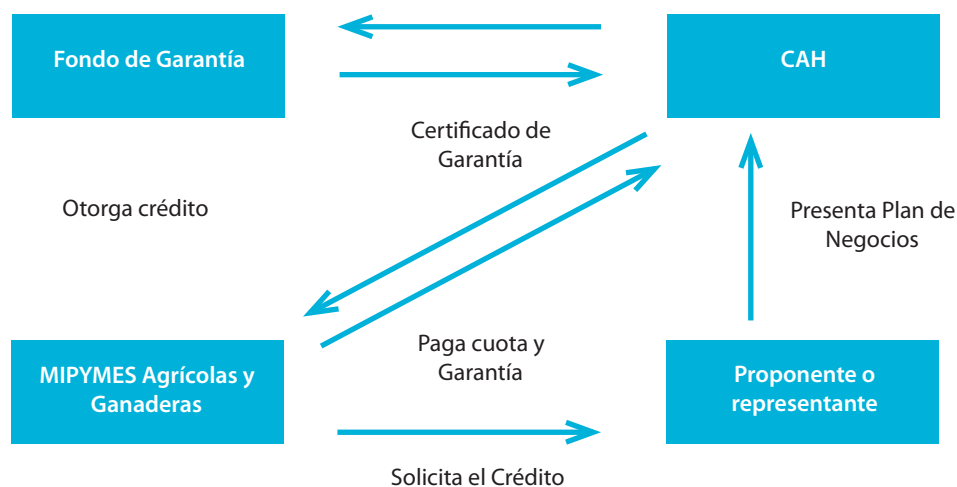


Tabla 2

Análisis FODA de los principales aspectos de los Modelos 1 y 2		
	FORTALEZAS	DEBILIDADES
ANÁLISIS INTERNO	Conocimiento del prestatario Micro Rural, para el CAH en particular	No se cuenta un con personal calificado en FG
	Ámbito de aplicación definido: solo el sector Micro Agro ganadero	No se cuenta con tecnología específica (TIC)
	Crédito solo a Planes de Negocios Agro ganaderos	Se debe definir metodología de seguimiento del crédito y la asistencia técnica en particular para las IFIs
	Fortaleza institucional Publica para CAH en particular	Si se operan con IMFs, estas no están controladas por el BCP, y las IFIs exigen controles fuertes del BCP
	Crea nuevos prestatarios Rurales	Operativa interinstitucional demora mucho tiempo para CAH
	Ley	Riesgo del primer implementador para ambos
ANÁLISIS EXTERNO	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	Rápida implementación	Politización del crédito y posterior critica adversa para el CAH en particular
	Conocimiento ámbito Micro Rural por parte del CAH	Porcentaje muy alto de garantías, puede inducir al no pago del crédito
	Contar ya, con Fondos de la Cooperación para CAH en particular y la asistencia técnica.	Tendencia la baja de tasa de interés que haga caro el producto,
	Mejora la productividad rural	Las IFIs podrían no tener interés en el perfil del riesgo del negocio aun con el FG, marginando nuevamente a los pequeños productores rurales.

## Marco regulatorio del FOGAG

Para el establecimiento del **FOGAG**, esta deberá contar con una Ley de la Nación, a fin de dar institucionalidad a la misma, a través de los procedimientos que correspondan.

El FOGAG, se encuentra dirigido a los sectores prioritarios dentro de la Política Agropecuaria Nacional, es por ello que el Ministerio de Hacienda y de conformidad con el Poder Ejecutivo, podrán determinar normas complementarias a la ley, cuando así lo juzguen necesario.

El proyecto de Ley en términos generales, deberá considerar los principales aspectos referentes a la normativa típica de los FGs Agrícolas, actualmente utilizados en la región, que se describen a continuación:

- El FOGAG, no funcionará como un seguro, ni como una condonación de adeudos vencidos de ningún tipo, asumiendo el prestamista riesgo de impago de estos adeudos.
- La institución que proveerá los créditos, en un principio será el Crédito Agrícola de Habitación (CAH), y en función de sus fuentes de fondeo según sea el caso (Modelo uno) o un Pool de Instituciones Financieras donde el CAH pasaría a formar parte del Pool (Modelo dos).
- Todos los créditos otorgados serán en función a Planes de Negocios, mismos que deberán ser controlados por la Institución financiera.
- Los Planes de Negocios, presentados por los grupos de prestatarios, que en un principio no lograsen calificar, podrán acceder a una Incubadora de Empresas, en sus respectivos gremios proponentes.
- Los prestatarios serán presentados individualmente por el CAH o la IFI a la AFD (actualmente única institución financiera pública de segundo piso autorizada para fungir como agente fiduciario, ley 3330/2007), que administrará el FOGAG a manera de fideicomiso.
- Solo se podrán, acoger a este programa los créditos dirigidos a las actividades de producción, acopio y distribución de bienes y servicios de, o, para el sector agropecuario.
- Debido al alto riesgo del sector agrícola, las garantías deberán ser bajas, a fin de evitar el no pago de las cuotas y generar un alto riesgo moral al FOGAG. Por lo que la Garantía complementaria no deberá exceder el 70%.
- Por su parte, el Agente Fiduciario con el fin de precautelar sus fondos y dar sostenibilidad al FOGAG, deberá realizar control in situ, sobre los productores agropecuarios y exigir la presentación de los documentos que crea necesario. Ello lo podría realizar independientemente o vía el CAH o IFI, según sea el caso (quedando establecido en la legislación de creación).
- Los costos de las garantías serán pagados por los prestatarios en función a un porcentaje de la suma garantizada (alrededor del 2% o 3%), por adelantado, de manera a asegurar la continuidad y sostenibilidad del FOGAG.
- Los gastos de administración del fiduciario, serán cubiertos por el FOGAG en función a las cuotas cobradas a los prestatarios.
- El FOGAG contará con un reaseguro, en este caso podrán ser los establecidos en el Fondo MERCOSUR de Garantías, institución que puede garantizar hasta el 80% de las Garantías en esta modalidad.
- La provisión de los fondo iniciales, podrán ser otorgados por el Gobierno, o entidades de Cooperación Internacional.

- El monto mínimo del crédito será de USD. 1.000.
- No deberán transcurrir más de 15 días, para la culminación de los trámites de estudio y concesión de las Garantías, desde la presentación del Plan de Negocios a la institución crediticia, a fin de dar la mayor celeridad posible.
- Se deberá efectivizar el pago de las Garantías al CAH o IFS una vez iniciados los trámites judiciales por el adeudo de las cuotas.
- El FOGAG podrá también emitir Títulos Valores, que podrán ser negociados en la Bolsa de Valores y Productos de Asunción SA u otros mercados financieros internacionales más líquidos, a fin de obtener recursos adicionales a sus fondos.
- Además deberá poder invertir por lo menos el 10% de sus fondos en Bonos del Tesoro Nacional, a fin de realizar inversiones seguras en el país, prevaleciendo siempre el criterio de la seguridad antes que el de la especulación.
- No podrá otorgar garantías por un valor mayor al doble de su patrimonio.
- Finalizado el plazo o vida del crédito las garantías dadas en efectivo serán devueltas al prestatario en efectivo y no ganaran intereses.

## **Evaluación ex post**

A fin de determinar el impacto del FOGAG en el desarrollo de los pequeños emprendimientos productivos rurales, se podrá realizar el monitoreo vía indicadores ex post, al finalizar el cuarto año de su implementación, esto en coincidencia con el plazo máximo de duración del crédito concedido, según criterios preestablecidos por el CAH. Los principales indicadores cuantitativos a ser considerados serán los siguientes:

- Porcentaje de incremento o decremento del fondo provisto por la Cooperación.
- Porcentaje de Planes de Negocios con éxitos y auto sostenibles, del total de los Planes de Negocios financiados con el FOGAG.
- Porcentaje de Planes de Negocios exitosos por gremios proponentes.
- Número de Créditos judicializados bajo esta modalidad.
- Número de nuevos servicios contratados del CAH, por los prestatarios bajo esta modalidad.
- Porcentaje de incremento en la cartera morosa del CAH, directamente relacionada con el FOGAG.
- Porcentaje de incremento en el financiamiento de la banca pública al sector privado Rural.
- Formalización y nuevos Registros Únicos de Contribuyentes (RUC) emitidos dentro del proyecto.

### **Ratios:**

- Costos: (Costos reales del FOGAG/Costos previstos del mismo)-1
- Cumplimiento Temporal: (Plazo real del FOGAG/Plazo programado de mismo)-1
- Cobertura: Beneficiarios ex post del FOGAG/Beneficiarios ex ante del mismo.
- Aprendizaje.

## Modelos exitosos en la región

Uno de los modelos más exitosos en la región lo constituye el de la Nacional Financiera (NAFINSA) en México, institución que opera como Banca de Segundo Piso, y además como gestor de los Fondo de Garantía y posee una variedad de productos financieros destinado al fomento del microcrédito.

Otra institución mexicana de fomento al microcrédito y en especial al Sector Rural es el FIRA (Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura), institución que aglutina cuatro fideicomisos y opera como Banca de Segundo Piso, proveyendo créditos, garantías, y asistencia técnica al Sector Rural.

En tanto en Chile, el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), se ha venido desempeñando como una institución sólida y exitosa en su país, financiando a cientos de microempresarios. Esta institución estatal cuya administración le corresponde al Banco Estado, ofrece un novedoso sistema de licitación de Derecho de Garantía por parte de las instituciones financieras elegibles.

Si bien existen otros Fondos de Garantías en la región como los de Argentina y Brasil, estos aun no han alcanzado una evolución similar a los anteriormente mencionados y en particular al modelo mexicano, que representa un sistema sofisticado de FGs donde participan varias instituciones en forma simultánea, apoyados fuertemente con Tecnologías de Informática y Comunicación (TICs).



## Conclusiones y recomendaciones

Los FGS, no son instrumentos blindados que tienen garantizadas su existencia. La sostenibilidad de los mismos dependerán de una serie de factores, tales como: la participación del Gobierno a fin de determinar claramente las reglas de juego, además de un férreo control en lo que respecta a la transparencia, solvencia y requerimiento de capital.

En cuanto a su implementación, el FOGAG, produciría impactos en cada uno de los actores o participantes de la cadena de producción, desde el aparato público hasta el último empleado de los pequeños productores rurales. Por lo tanto una mala implementación del FOGAG tendría un efecto perverso también en la misma cadena, y generaría falta de credibilidad, e incluso llegando a poner en duda cualquier otro nuevo emprendimiento semejante en el futuro.

El FOGAG pueden constituirse en un instrumento útil, para el desarrollo económico del país, si este pasa a formar parte efectiva de un sistema financiero formal.

Gracias al FOGAG, es posible hacer sujeto de crédito a aquellos pequeños productores rurales, que actualmente no lo son, por la falta de Garantías o Colateral, limitando así su capacidad de crecimiento, productividad y generación de empleo.

Por otra parte y debido a que las Garantías del FOGAG, son en efectivo y se encontraran en Fideicomiso, ello facilita el realizar en un futuro la emisión de Bonos usando estas garantías como Colateral, fin de obtener mejores rendimientos para el FG, optimizando sus recursos y contribuyendo así a su sostenibilidad.

Existen experiencias exitosas de emisión de Bonos para Microfinanzas vía Bolsa de Valores, en Paraguay. La misma fue realizada en 1995 por Fundación Paraguaya para el Desarrollo.

El sistema de seguimiento del crédito es de vital importancia, tanto para lograr su recuperación, como su correcta utilización. También será imprescindible acompañarlo con asistencia técnica. En este sentido las IFIs podrían realizar alianzas estratégicas, con ONGs que les brinden este servicio.

Mecanismos globalizados de lucha contra la pobreza rural, como lo constituyen los FGs han tenido éxito en varios países de América Latina y el mundo. Por lo tanto, de implementarse en forma correcta, en el Paraguay no debería ser la excepción.

## BIBLIOGRAFIA

ALIDE, 2010. “Situación y Perspectivas de la Banca de Desarrollo en Latinoamérica”. Departamento de Estudios Económicos. Montevideo, Uruguay.

Banco Mundial ,2009. “Financiamiento para Todos. Políticas y Obstáculos para la Ampliación del Acceso” Informe, sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. [www.siteresources.worldbank.org/.../Resources/.../2008066195ESes.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/.../Resources/.../2008066195ESes.pdf)

Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura, 2010. México. [www.fira.com.mx](http://www.fira.com.mx)

Fondo de Garantía para Micro y Pequeños Empresarios FOGAPE, 2010. Chile. Dpto. de investigación institucional en PWP. [www.fogape.cl/](http://www.fogape.cl/)

Listerri, Juan L. 2007. “Alternativas Operativas del Sistema de Garantías de Crédito para las MIPYMES”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Washington D.C. USA. Serie de Informes de Buenas Prácticas, Del Departamento de Desarrollo Sostenible. [www.redegarantias.com/.../Aportes\\_conceptuales\\_y\\_caracteristicas\\_esp.pdf](http://www.redegarantias.com/.../Aportes_conceptuales_y_caracteristicas_esp.pdf)

Lomas, Sergio H. 2008 “Fondo de Garantías del MERCOSUR. Para paliar el Sistema de Garantías Regionales y paliar su situación cíclica”. Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía (ALIGA). [www.aligalat.org](http://www.aligalat.org)

Nacional Financiera S.A, 2010. México. [www.nafinsa](http://www.nafinsa)

Pombo, Pablo y A. Herrero, 2001. *Los Sistemas de Garantías para las PYMEs en una Economía Globalizada*. Sevilla España RD Editores

Pombo, Pablo *et al* ,2007. “Aportes conceptuales y características para clasificar los sistemas/esquemas de garantía”. Málaga España. [www.redegarantias.com/.../Aportes\\_conceptuales\\_y\\_caracteristicas\\_esp.pdf](http://www.redegarantias.com/.../Aportes_conceptuales_y_caracteristicas_esp.pdf)

Ruiz Navajas, Álvaro, 2002. “Fondos de Garantías, Proyecto de Desarrollo del Sistema Financiero”. GTZ/ FONDESFI/GTZ, Bolivia.

[www.fondesif.gov.bo/CGS-Conceptual%20Frame.pdf](http://www.fondesif.gov.bo/CGS-Conceptual%20Frame.pdf)

## NORMATIVA CONSULTADA

**-Ley 606/95**, Que crea el Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Aprobada por la Cámara de Senadores el veintisiete de abril del año mil novecientos noventa y cinco y por la Cámara de Diputados, sancionándose la Ley, el ocho de junio del año mil novecientos noventa y cinco, Paraguay.

**-Ley 551/75** Que Reestructura el Crédito Agrícola De Habilidad (CAH) y Establece su Carta Orgánica, Aprobada por la Cámara de Senadores el veintisiete de abril del año mil novecientos setenta y cinco y por la Cámara de Diputados, sancionándose la Ley Paraguay en el año mil novecientos setenta y cinco.

**-Decreto 2.196**, Que reglamenta la Ley 606/95, Que crea el Fondo de Garantía para Pequeña y Medianas Empresas, refrendado por el Ministro de Hacienda el 5 de junio del dos mil nueve, Paraguay.



## ANEXO

**Modelo: Híbrido modificado sin Fideicomiso, propuesto por representantes del grupo objetivo: CAH, FECOPROD, Proyecto Paraguay Rural (PPR).**

**Nominación: Fondo de Capitalización (FC)**

Es importante destacar que el esquema de FODA, aplicado a este Modelo 3 es independiente a los Modelos 1 y 2, puesto que el presente Modelo si bien se inspira en los Modelos anteriores, este no pretende ser un FG propiamente dicho, sino más bien un colateral para el otorgamiento del crédito para el Sector Rural.

### Operativa

#### Pasos:

**Inicio:** Compra del Certificado de Depósito (CDA) del BNF, con fondos provistos por la Cooperación Internacional FIDA, a fin de dar inicio al FC. Este CDA posteriormente será otorgado como garantía de los créditos a las organizaciones agremiadas en la FECOPROD y el PPR. Los CDA serán presentados, endosados y mantenidos en guarda en el CAH, a fin de dar inicio a la operativa crediticia, previa aprobación de un Plan de Negocios.

**Paso uno:** el CAH se constituye en unidad administradora del FC y es receptora de los Planes de Negocios presentados por las Organizaciones agremiadas en la FECOPROD y el PPR.

**Paso dos:** Los Planes de Negocios serán elevados al CAH-Asunción para su análisis según su criterio de riesgo. A fin de agilizar el otorgamiento del crédito, la consideración del mismo no podrá extenderse más allá de 30 días luego de su presentación al CAH.

**Paso tres:** Los intereses generados por el CDA serán depositados en la cuenta de la Cooperación a fin de mantener el valor del FC.

#### Otras consideraciones:

El CDA y el FC tendrán una duración de tres años, iniciándose en los meses de agosto, septiembre, octubre, de manera de que la misma coincida con tres periodos de cosechas o ciclos productivos, y generando de esta forma antecedentes de créditos y formalización. En el 2013 la Cooperación podrá decidir continuar con el FC o no, pudiendo también el Gobierno capitalizarlo y constituir un Fideicomiso en la AFD o CAH y dar inicio al FOGAG.

Se propone que los créditos estén dirigidos en un 40% a inversión fija y 60% a Capital de Trabajo (criterio normalmente utilizado por el CAH), destinándose el 70% de la garantía para cubrir ambas, según sea el caso.

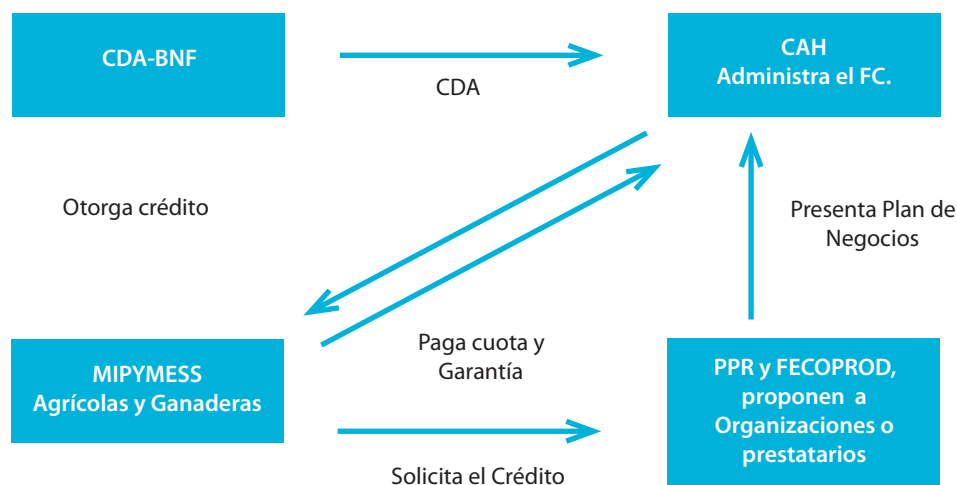
La tasa de interés del crédito será del 15% anual, más el 3% adicional en caso de presentarse moratoria en las cuotas, y hasta un plazo máximo de cuatro años, según reglamento crediticio del CAH, para la utilización de los Fondos PG y PG14 citados precedentemente.

La relación será de 1-1,42 vale decir que el valor de la cobertura del crédito por el CDA será del 70%, en tanto el 30% restante serán cubiertos por las organizaciones con otros tipos de garantía, misma que fuera, establecida en acuerdo entre los citados gremios.

Se ejecutara las gratina por parte del CAH, luego de tres cuotas en mora, donde los intereses moratorios y punitivos en ese periodo pasaran a formar parte de la deuda con las Organizaciones.

**Paso cuatro:** Para facilitar su rápida operativa, se propone la figura de un Convenio con el MAG, PPR, CAH, FECOPROD, enmarcado dentro del Proyecto de Empoderamiento de las Organizaciones y la Armonización de la Inversión Ley N 3155/06 a fin de obtener una Resolución de MAG sobre el FC, y hacerlo efectivo.

### Modelo



### Fortalezas:

- Mayor rapidez para su implantación, debido que se implementara dentro del CAH.
- Pueden ser sujeto de crédito Cooperativas con categoría B, las que no podrían interactuar con la AFD.
- Buen control y seguimiento de los créditos por parte del CAH a fin de evitar perder su capital.

### Debilidades:

- Si el porcentaje a garantizar es muy elevado el CAH podría llegar a relajar la gestión de cobro o bien otorgar garantías en condiciones desventajosas, posteriormente ejecutar la garantía, poniendo en riesgo la continuidad del FC en el corto plazo.
- Debido a que el CAH, es una institución pública en algún momento podría recibir algún tipo de presión, para dirigir la garantía a créditos riesgosos a grupos de presión con características políticas. Además en este Modelo se superponen los roles de institución crediticia con la de FG, quedando el CAH como juez y parte.
- No contempla el cobro por el uso de la garantía, si bien en un principio lo financia el CAH, posteriormente el FC deberá ser auto sostenible e independiente bajo la figura del Fideicomiso de Administración en la AFD.

**Oportunidades:**

- La de ser pionero en este tipo de producto
- Contar con una importante infraestructura institucional
- Poder implementar rápidamente el producto sin la promulgación de una Ley, puesto que se realizara vía convenio con MAG.
- Contar con los fondos de creación del FIDA

**Amenazas:**

- Al no tener las características propias de un FG, podría en el futuro mal interpretarse o mal venderse la idea en el campo, donde la cultura financiera es casi nula, dificultando la implementación de otros FG.